VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Spraw Zagranicznych**
(nr 130)
z dnia 5 grudnia 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Spraw Zagranicznych (nr 130)

5 grudnia 2018 r.

Komisja Spraw Zagranicznych, obradująca pod przewodnictwem posła **Roberta Tyszkiewicza (PO-KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– pierwsze czytanie przedstawionego przez prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (druk nr 3039).

W posiedzeniu udział wzięli: **Anna Surówka-Pasek** podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze współpracownikami, **Szymon Szynkowski vel Sęk** sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Babiński** i **Artur Kucharski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Wojciech Miller** i **Przemysław Sadłoń** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dzień dobry. Witam państwa serdecznie. Otwieram posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych. Witam panie i panów posłów. Witam panią minister Annę Surówkę-Pasek, podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP. Oczekujemy na ministra Szymona Szynkowskiego vel Sęka z MSZ. Liczymy, że za moment do nas dołączy.

Mamy jeden punkt porządku obrad – pierwsze czytanie przedstawionego przez prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (druk nr 3039). Projekt z tego druku został skierowany do naszej Komisji do pierwszego czytania przez marszałka Sejmu w dniu 22 listopada. Przypominam, że pierwsze czytanie obejmuje uzasadnienie przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu.

Bardzo proszę przedstawiciela prezydenta panią minister Annę Surówkę-Pasek o uzasadnienie projektu.

Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Anna Surówka-Pasek:

Bardzo dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, przypadł mi zaszczyt przedstawienia projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych, złożonego przez pana prezydenta Andrzeja Dudę. Projekt wychodzi naprzeciw pewnym problemom praktycznym, które się pojawiły, związanym z ogłaszaniem utraty mocy obowiązującej umów międzynarodowych. Aktualnie obowiązująca ustawa w rozdziale 7 przewiduje tylko jeden sposób wypowiedzenia umowy międzynarodowej czy też ustania jej skutków w postaci wypowiedzenia.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów wskazuje także inne sposoby, w drodze których umowy międzynarodowe mogą przestać obowiązywać. Takimi sposobami są m.in. niemożliwość wykonania umowy międzynarodowej, późniejsze zawarcie umowy międzynarodowej, która zakresowo pokrywa się z umową wcześniej zawartą, ale nie da się jej stosowania pogodzić z umową wcześniejszą, brak państwa sukcesora w przypadku zmian statusu czy organizacji państwa.

W Polsce już kilka razy zaistniały tego typu sytuacje. Zrodziły one praktyczne problemy, bowiem brak było podstawy prawnej w ustawie o umowach międzynarodowych możliwości zastosowania jakiegoś trybu, który służyłby ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw” odpowiedniej informacji wskazującej, że dana umowa międzynarodowa już przestała

obowiązywać. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia m.in. w przypadku trzech umów międzynarodowych dotyczących kwestii wizowych, zawartych z Austrią, Szwecją oraz z Rumunią. W przypadku Austrii i Szwecji umowy przestały obowiązywać wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. W przypadku Rumunii umowa przestała obowiązywać w 2007 r.

Państwa zgodnie stwierdziły, że umowy te przestały obowiązywać nie na skutek wypowiedzenia, ale zgodnie z art. 59 konwencji o prawie traktatów, na podstawie zawarcia późniejszej umowy, której treść jest nie do pogodzenia z umową wcześniejszą i w związku z tym umowa wcześniejsza nie może być stosowana.

Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w 1990 r. w odniesieniu do Armenii. Wcześniej w Polsce obowiązywała umowa zawarta jeszcze przez PRL ze Związkiem Radzieckim dotycząca ruchu bezwizowego. W 1999 r. sprawa dotycząca ruchu wizowego obywatelki Armenii stała się przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawie tej wyraźnie wskazano, że Armenia nie czuje się sukcesorem Związku Radzieckiego, zatem umowa o ruchu bezwizowym była niewykonalna w odniesieniu do obywateli Armenii i przestała na skutek tego obowiązywać.

W tym konkretnym przypadku, a także w 2001 r. NSA uznał, że co prawda umowa nie obowiązuje na skutek braku państwa sukcesora tej umowy międzynarodowej, niemniej w odniesieniu do konkretnego obywatela, który nie miał świadomości utraty mocy obowiązującej na skutek braku ogłoszenia tego faktu w odpowiednim publikatorze, udało się ochronić prawa tej osoby.

Jeszcze inna sytuacja dotyczy kwestii związanych z umową międzynarodową, którą Polska zawarła jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego (w 1922 r.), dotyczącą kwestii sanitarnych. Była to umowa pomiędzy Polską a Rumunią, w której wskazuje się m.in. na pewne powinności, które powinny być przez państwa strony podejmowane na granicy polsko-rumuńskiej. Jak wiemy, granica polsko-rumuńska i strefa przygraniczna nie istnieje, zatem państwa uznają, że na skutek braku możliwości wykonania tej umowy, gdyż zniknął jej przedmiot, umowa ta nie obowiązuje.

Żeby mieć pewność porządku prawnego, który obowiązuje na terytorium danego państwa, konieczne jest ogłoszenie w odpowiednim publikatorze faktu, że umowa utraciła moc obowiązującą. Jak wspomniałam, aktualnie obowiązujący art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych przewiduje tylko jeden sposób zakończenia obowiązywania umowy międzynarodowej, którym jest jej wypowiedzenie. W sytuacji gdy nie ma państwa, które mogłoby jako druga strona umowy wypowiedzieć umowę albo wyrazić zgodę na jej wypowiedzenie, albo przynajmniej być adresatem naszego aktu wypowiedzenia, staje się to po prostu niemożliwe.

Dlatego wspólnie z MSZ pan prezydent doszedł do wniosku, że należy tę sytuację po prostu naprawić. W związku z tym skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych, który modyfikuje dwie kwestie. Po pierwsze, zmianę tytułu rozdziału 7 ustawy o umowach międzynarodowych, który ma odzwierciedlać także inne sposoby utraty mocy obowiązującej umów międzynarodowych. Proponuje się, by rozdział 7 nosił tytuł „Utrata mocy obowiązującej i zmiana umów międzynarodowych".

Druga poważna zmiana dotyczy art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych, w którym wskazuje się, że oprócz wypowiedzenia, dopuszczalne są w świetle tej ustawy także inne sposoby utraty mocy obowiązującej umów międzynarodowych, te, które są dopuszczone przez prawo międzynarodowe. Niewątpliwie prawem międzynarodowym, które obowiązuje w Polsce, a zawiera inne sposoby wygaśnięcia umów międzynarodowych, jest konwencja wiedeńska o prawie traktatów, którą Polska związana jest od 1990 r. Zmiana w obrębie art. 22 de facto służy pełniejszej realizacji zobowiązań międzynarodowych, którymi Polska już jest związana.

Kolejna poważna zmiana wprowadzana w art. 22 służy stworzeniu podstawy prawnej do ogłaszania w oficjalnych publikatorach informacji o tym, że umowy międzynarodowe, których Polska była stroną albo jest sukcesorem, już przestały obowiązywać. Jest to podstawa prawna, która daje możliwość opublikowania w tym publikatorze, w którym

publikowana była umowa międzynarodowa, informacji o tym, że umowa przestała obowiązywać.

Kończąc, pragnę wyrazić nadzieję, że wniesiony przez pana prezydenta projekt ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych zyska akceptację i przychylność Wysokiej Komisji.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję, pani minister.

Czy pan minister Szynkowski chciałby coś dodać?

Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Szymon Szynkowski vel Sęk:

Ministerstwo Spraw Zagranicznych pozytywnie odnosi się do projektowanej nowelizacji ustawy o umowach międzynarodowych, uważając ją za pewne uporządkowanie i dostosowanie prawa polskiego w tej mierze do konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę państwa posłów o zadawanie pytań. Czy są pytania? Bardzo proszę, pan poseł Obrycki.

Poseł Norbert Obrycki (PO-KO):

Chciałbym lepiej zrozumieć zagadnienie. Idea lepszego wypełniania zapisów konwencji wiedeńskiej jest dla mnie jasna, ale gdyby pani minister mogła powiedzieć, ile kolejnych umów stałoby się problematycznych, gdybyśmy nie podjęli tego działania.

Odnośnie do przykładu armeńskiego chciałbym stwierdzić, że skoro Armenia nie jest sukcesorem wcześniejszej umowy, to de facto taka umowa jest martwa i nie istnieje. Należałoby chyba zawrzeć nową, a nie wypowiadać umowę wobec podmiotu, który nie istnieje, czyli państwa, które przestało istnieć. Tak podpowiadałaby logika. Co do braku poinformowania obywatelki Armenii o stanie prawnym – chyba nie jest to argument usprawiedliwiający, bo nieznajomość prawa nie usprawiedliwia obywatela ani nie działa na jego korzyść.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Długi, bardzo proszę.

Poseł Grzegorz Długi (Kukiz15):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Mam pytanie związane z ust. 4 proponowanego brzmienia art. 22, dotyczącym ogłoszenia oświadczenia rządowego o utracie mocy obowiązującej umowy. Czy są jakieś mechanizmy, które mogą zapobiegać temu, aby tego rodzaju oświadczenie rządowe było aktem stricte stwierdzającym stan prawny, który nie ulega wątpliwości, a nie było aktem polityki?

Pani była uprzejma podać przykład państwa, które było stroną umowy i przestało istnieć. Co to znaczy, że państwo przestało istnieć? Jedni uznają, że dane państwo przestało istnieć, a inni mogą uważać, że nie, bo np. stało się częścią innego państwa jako strona federacji. Pojawią się sytuacje graniczne. Czy przewidujemy mechanizm, który uchroniłby przed niebezpieczeństwem, że rząd podejmie decyzję polityczną? Czy nie będziemy narażeni na niebezpieczeństwo pewnych dwuznaczności prawnych? Czy jest mechanizm, który zdaniem wnioskodawców zapobiegnie tego rodzaju sytuacjom?

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo. Więcej zgłoszeń nie widzę. Bardzo proszę panią minister o udzielenie odpowiedzi.

Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anna Surówka-Pasek:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Jeśli chodzi o przykłady innych umów, obecnie mamy kilkadziesiąt umów, które były zawarte przez RP w latach 1919–1939, w odniesieniu do których można by zastosować

tę procedurę uznania ich za nieobowiązujące, z różnych powodów, m.in. zmiany granic RP, funkcjonowania Polski w strukturach UE.

Jeśli chodzi o konkretną sytuację związaną z obywatelką Armenii, pan poseł stwierdził, że można by przecież zawrzeć nową umowę. Tego właśnie nie przewiduje ustawa o umowach międzynarodowych, a przewiduje konwencja wiedeńska o prawie traktatów. Jeśli zawieramy nową umowę międzynarodową, która będzie regulowała te same kwestie, ale jest nie do pogodzenia z umową wcześniej zawartą, to znaczy, że wcześniejsza umowa traci swoją moc obowiązującą na podstawie prawa traktatów. Nowym prawem, które by obowiązywało, byłaby nowa umowa międzynarodowa zawarta pomiędzy RP a Armenią.

Chodzi o sytuację, w której jasno i precyzyjnie będzie wskazane, że stara umowa przestała już obowiązywać, co wynika po prostu z przepisów prawa międzynarodowego (konwencja wiedeńska o prawie traktatów). Dla jasności pokazuje się, że tamta umowa już nie obowiązuje, bo nie ma względem kogo jej wypowiedzieć, gdyż nie ma Związku Radzieckiego. Nowa umowa wypiera obowiązywanie tej wcześniejszej, która była zawarta pomiędzy innymi państwami.

Co do pytania pana posła Długiego, dotyczącego stosowania ust. 4 proponowanego art. 22, to nie do końca jest tak, że państwo może sobie swobodnie stosować ten przepis jako element polityki. Nawet we wspomnianym przeze mnie przykładzie Armenii sytuacja wyglądała następująco. W trakcie gdy sprawa zawisła przed sądem, rząd polski zwrócił się do rządu armeńskiego, pytając, czy czuje się sukcesorem i związany tą umową międzynarodową, którą PRL zawarła z ZSRR. Rząd armeński wyraźnie oświadczył, że nie jest sukcesorem. W relacjach międzynarodowych wszelkie kwestie związane z wypowiadaniem umów międzynarodowych, stwierdzaniem, czy państwo jest, czy nie jest sukcesorem, odbywają się na podstawie relacji wzajemnych. To wszystko się uzgadnia. Nie może jedno państwo swoją wolą stwierdzać, że inne państwo jest albo nie jest sukcesorem, istnieje albo nie istnieje.

W przypadku armeńskim została zastosowana procedura zapytania – czy państwo, które powstało po rozpadzie innego państwa, czuje się związane treścią tej umowy międzynarodowej. Ponieważ RP otrzymała odpowiedź negatywną, musiała uznać, że umowa przestała obowiązywać względem Armenii.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo, pani minister.

Czy ktoś chciałby jeszcze zabrać głos w debacie? Nie ma zgłoszeń.

Zamykam debatę i stwierdzam zakończenie pierwszego czytania projektu. Stwierdzam, że nie zgłoszono wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego, zatem wnoszę o niezwłoczne przystąpienie do rozpatrzenia projektu. Sprzeciwu nie słyszę. Przystępujemy do rozpatrzenia projektu ustawy w Komisji.

Otwieram dyskusję. Czy przedstawiciel prezydenta zechce zabrać głos? Nie ma takiej potrzeby.

Czy przedstawiciel rządu? Dziękuję.

Czy ktoś z członków Komisji chciałby zabrać głos? Nie ma zgłoszeń.

Czy Biuro Legislacyjne ma uwagi?

Legislator Przemysław Sadłoń:

Dziękuję bardzo. Przemysław Sadłoń – Biuro Legislacyjne. Z naszej strony jedna drobna uwaga o charakterze techniczno-legislacyjnym. Uwaga dotyczy zmiany nr 2. W związku z tym, że zmiana nr 2 przewiduje nadaje brzmienia całej jednostce redakcyjnej, całemu art. 22, należy uzupełnić nowe brzmienie o oznaczenie art. 22. Przed oznaczeniem ustępu należy dodać „art. 22”. Oczywiście uwzględnimy to w sprawozdaniu Komisji.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Przedstawiciel prezydenta.

Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anna Surówka-Pasek:

Jak najbardziej akceptujemy tę uwagę.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Przedstawiciele wnioskodawców akceptują.

Przystępujemy do rozpatrzenia poszczególnych artykułów projektu ustawy w Komisji.

Czy są uwagi do art. 1 pkt 1? Nie ma uwag. Przyjęliśmy art. 1 pkt 1.

Czy są uwagi do art. 1 pkt 2 – art. 22 pkt 1? Nie ma uwag.

Czy są uwagi do art. 1 pkt 2 – art. 22 pkt 2? Nie ma uwag.

Czy są uwagi do art. 1 pkt 2 – art. 22 pkt 3? Nie ma uwag.

Czy są uwagi do art. 1 pkt 2 – art. 22 pkt 4? Nie ma uwag.

Czy są uwagi do art. 2? Nie ma uwag.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem sprawozdania Komisji o przyjęciu projektu ustawy z druku nr 3039 wraz z poprawką Biura Legislacyjnego? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0).

Dziękuję bardzo. Stwierdzam, że Komisja przyjęła sprawozdanie jednogłośnie.

Przystępujemy do wyboru posła sprawozdawcy na posiedzenie Sejmu. Pani przewodnicząca Gosiewska zgłasza kandydaturę pana posła Leśniaka.

Czy pan poseł wyraża zgodę?

Poseł Józef Leśniak (PiS):

Wyrażam.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś jest przeciwny powierzeniu panu posłowi funkcji sprawozdawcy? Nie ma sprzeciwu.

Stwierdzam, że Komisja wybrała sprawozdawcę bez głosów sprzeciwu.

Informuję, że na tym porządek obrad został wyczerpany. Zamykam posiedzenie Komisji.